

Henri A.L.Dekker,

Property Regimes in Transition Land Reform, Food Security and Economic Development: A Case Study in the Kyrgyz Republic.

Aldershot: Ashgate, 2003, xix + 244pp.

かわい しんじ
川井 辰嗣

キルギス共和国(以下、キルギス)は人口480万人の中央アジアの小国である。天山山脈からの水資源に恵まれているものの、石油・天然ガス等の地下資源は乏しい。旧ソ連では畜産基地として位置付けられていた。独立後農業も含め比較的ドラスティックな民営化が進められ、ショックセラピーの改革事例として、漸進主義を標榜する隣国ウズベキスタンとしばしば対比される。

農業分野では、共和国間分業システムの崩壊と集団農場の解体等により独立後生産は半減するが、1995年を境として家族経営の躍進が見られ生産増に転じた。その後ロシア経済危機を経てやや停滞傾向が続いている。

本書は著者によるキルギスの土地登記制度改革プロジェクトへの参加の経験を踏まえ、市場経済移行国での土地財産制度改革プロジェクトの推進と評価の手法について論じたものであるが、副題が示すとおり主たる関心は農地改革にある。なお、移行国における土地改革のケーススタディの対象としてキルギスを選定した理由として、著者は比較的進んだ政治環境と多数の国際機関による協力を挙げている。

このような執筆背景から、内容は移行国での支援プロジェクトに関わる西側若手コンサルタントへの助言部分と、キルギス農業・農村改革の現状分析に大別されるが、どちらの切り口から読んでも、豊富な調査と経験に基づいた内容豊かなものである。

著者が一貫して強調しているのは、土地制度改革を民営化や食料安全保障、経済発展などの政策課題との関連で総合的に捉えて推進していくことである。これは長期間を要する移行の過程であり、過去の歴史や農民の意識の変化を踏まえたより社会的なアプローチが必要とされる。土地に対する諸権利は歴史的・文化的・宗教的要素と結合されて初めて安定的なものになるという考えが基調である。またそのためには、理念的なモデルへのこだわりや比較的短期のプロジェクト期間、住民との意思疎通、矛盾する統計・情報などの障害を可能な限り克服する努力が求められる。

本書の構成は次のようなものである。

- 第1章 序論
- 第2章 定義と用語
- 第3章 キルギス共和国
- 第4章 移行国における土地改革
- 第5章 モデルの構築
- 第6章 制度の変化
- 第7章 機会の組合せ
- 第8章 土地利用
- 第9章 資源利用
- 第10章 農業生産
- 第11章 所得の変化に対する評価
- 第12章 経済発展についての評価
- 第13章 消費と栄養摂取状態の変化
- 第14章 土地・不動産登記プロジェクト
- 第15章 慣習を尊重した土地改革についての含意
- 第16章 結論

第1章の最後で述べられているように、本書の構成は3つの部分からなる。第5章までが予備知識、

第6章から第14章がキルギス土地改革の実証的な分析、第15章、第16章が結論部分である。

第1章では、土地改革プロジェクトを実施するに当たってのアプローチの仕方と心構えが述べられている。土地改革は高度の政治的課題であり、早急な成果を求める政治家に受け入れやすい業務方法書(Terms of Reference)を作りがちである。食料安全保障や経済発展と土地改革との相関関係を、文化・言語などの理解の浅さ、断片的な事実の一般化の誘惑などコンサルタント自身の制約を克服する努力を最大限払いながら、長期的視野に立って分析することの必要性が強調される。

第2章では、所有の諸形態と社会的機能、土地・不動産保有の保証、食料安全保障との関連、登記制度などについての概念の整理が行われている。ここでは、西側諸国において土地が私的な利益追求の手段としてのみ見られて社会的安全保障機能が軽視されていることが指摘され、移行国においては農業が最大の雇用と収入の源であることを重視しなければいけないとされる。

第3章はキルギス経済と土地・農業改革の概況の記述であり、独立前の土地使用権と改革の過程での土地にかかる法的枠組みや登記制度についても概説されている。土地改革は3段階に分けられる。独立直後の第1段階では1991年の民営化法と農民農場法により、集団農場の一部を分割譲渡した自営農が創設されたが例外的な少数(CIS統計によると1992年期首で4100戸 評者)にとどまったとする。1992～94年の第2段階では約60の赤字集団農場の解体が進められ、自営農のほかに自営農協会、生産農協、株式会社への分割改組が行われる。自営農協会の建前は農地使用権を有する自営農の自主的な団体であるが、経営・生産構造に変化はなく生産農協や株式会社同様看板の掛け替えに過ぎないのが実態であった。1994年からの第3段階では試験農場などを除くすべての集団農場(406農場)が解散され、国家土地基金に編入された耕地の25%を除きすべて民営化された。この結果4万8000余の自営農(過半数が複数家族で構成)と700弱の小集団農場が誕生した。なお、1戸当たりの配分面積の上限は20～30haに設定された

が実際の平均は2.1haにとどまり、フェルガナなどの人口密集地帯と北部との地域差が顕著であった。

第4章ではCIS、東欧、中国での土地改革の経験をもとに、共通する前提条件、目的、適用可能な方策などの整理を行っている。課税や支配の道具であった土地台帳を基に、旧システムに慣れた専門家を活用しながらプロジェクトを出発させるしかない状況が紹介される。大規模集団農場の非効率とフリーライダーの存在、低価格での買上げ制度による生産インセンティブの低下などの問題を解決するという表向きの目的に隠れた治安維持などの政治的な動機などが叙述される。ここでは急激な制度改革を回避し、家族請負制の定着を経済発展に結びつけた中国のモデルが高く評価されている。

第5章は経済発展と食料安全保障を結合させたパラダイムによる土地改革モデルを模索している。制度改革が個人の経済行動の変化を引き起こし、経済発展へとつながっていくプロセスが組み立てられ、結合モデルでは私有の社会的機能と農業生産の拡大に力点が置かれる。

第6章からはキルギスの分析に入り、それぞれの切り口から「変化」についての評価がなされている。キルギスの土地改革は西側の制度に倣いCIS諸国の中でも最もドラスティックに行われてきたが、中央アジアでの最も顕著な民主化の事例として高く評価される。著者が参画してきた土地登記制度改革プロジェクトについては、都市部で一定の成果をあげたものの農村部では手続きの煩雑さや登記費用がかさむなどの理由で登記されないのが一般的である。長期間専制支配に甘んじてきた農民にとって、財産権を侵害する最大の脅威は国家であり、第3者対抗要件である登記制度の確立がはたして農業改革の最優先事項なのかという疑問が呈されている。

土地・資源利用および農業生産(第8章～第10章)に関しては、耕作権が確保されたことによる自己責任による農地の保全と労働集約型農業の展開や、総耕地面積の拡大による小麦の増産とシュガービートなど商品作物の伸長が評価されている。反面、食糧自給政策に沿って小麦など競争力の乏しい作物の作付けを増やしたことと肥料などの資材不足により、

一部に単収の低落傾向も見られ、集団農場に比べ生産性が高いかどうかは統計上からは不明とされる。

所得変化と家計の状況（第11章～第13章）については、収入が家計費の増加に追いつかず貧困が蔓延してきていること、比較的良好な北部（首都近郊）と市場条件に恵まれない南部（オシュ・ジェラルアバド）との経済格差の拡大が、金融システムが機能せず年金の受取りができないといった要素を含め、指摘されている。食料安全保障面では小麦生産が独立前の3倍となりほぼ国内需要をまかなえるようになった点などを評価しつつも、貧困層のアクセスとともに輸送や調理のための燃料調達などが大きな課題であるとする。

第14章は不動産登記プロジェクトの評価であるが、基となる旧体制下からの統計、台帳、地図が所管官庁の目的別にばらばらな基準で作成されておりかつ相互に矛盾していること、生産ノルマの軽減のための面積の過小申告、家庭農園などの占有の実態との相違、などが争いの原因になった。またプロジェクトに関わる現地スタッフの多くを旧システムから引き継いだ結果、地質などの技術的な調査に労力を費やした。土地市場の発達を目的とした事業の成果は期待した程ではない。「これだけの予算と人手をかけた登記プロジェクトの必要性は時間をかけなければ分からない」というのが結論である。

結論部分である第15章、第16章では経済的不平等を成長のための必要リスクとして割り切ろうとする移行国政府の傾向に警鐘を鳴らし、急激な変化により生ずる制度の空白が停滞をもたらすとする。固有の文化・資源・制度を尊重し国民の意識がついていけるような発展モデルが提唱され、とりわけ政治改革、農業技術、基礎教育、インフラ、貧困サイクル脱却のための援助が優先事項とされる。そこでは土地改革についても西側並みの完全な所有権を求めるとはならず食料安全保障を重視したより社会誘導的な組立てが必要である。移行国での現実的な方策として提案されるのは、相続可能な借地権について利用制限を残しつつ政府が安定的かつ安価に保証し、その賃借料を経済的不平等の是正に充てるというものである。私有化に伴い生ずる諸問題への対策とし

て事後規制するよりもはるかに人々の意識変化に対応した方法であり、将来失望を与え政府への信頼を低下させるリスクも回避できる。ドナーは市場経済への移行を急ぎ過ぎているというのが著者の感想である。

本書を通読して感じるのは、可能な限り客観的に事実を評価し長期的な視点と多面的な切り口から土地改革のプロセスを明らかにしようという姿勢である。一研究者として当然のことかもしれないが、国際機関のコンサルタントとしてこれを貫くことは必ずしもたやすいことではないと思われる。移行国で仕事する若いコンサルタントへのアドバイスとして再三強調されているのは、政治的な背景や社会的・文化的な差異に対する理解の深化であり、また既存概念にとらわれた都合の良い事実のピックアップによる短絡的な思考への戒めである。自営農を“peasant farm”と翻訳した途端に生ずる認識ギャップや土地改革への全く異なる農民の反応（「民営化後の作付け計画の指示は何時出るのか」対「何に使うか、あなたの知ったことじゃない」）など思い当たる事例も多い。また、構造主義や従属理論等の切り口からの旧ソ連の共和国間分業体制とその解体の分析も興味深い。

キルギスの土地改革に関しては、おおむね順当な評価がなされていると考えるが、ここでは本書のメインテーマである土地改革と経済発展・食料安全保障との関係について若干コメントしておきたい。

旧ソ連の分業体制の下でのギルギスの位置付けは畜産基地であり、主食である小麦や飼料用の大麦などは隣国カザフスタンからの安価な穀物輸入に頼っていた。独立によりこのような分業体制への依存はできなくなり、同時に巨大な市場を失うことになる。このためキルギス政府の農業政策は一貫して食料自給率の向上であり、主食である小麦の自給が可能となったほか、他の作物についてもほぼ独立前の生産水準を上回っている。農業生産用資材が枯渇する中でこのような成果をあげ得たのは一重に労働集約的

な家族経営への転換に帰するところが多い。一方食品加工業を含む製造業と都市経済は停滞し、結果として都市から農村へ労働力の移動が続いている。2002年のGDPは独立前の75%（農業112%、工業38%）までの回復にとどまり、1人当たりで見るとCIS平均の20%とタジキスタンに次いで貧しい。また輸出入総額は独立前の6割にとどまっている。このように独立後のキルギス経済は、土地改革の成果が工業部門に波及することなく、また周辺諸国で見られるように原料輸出に活路を見出すこともできないまま、自給自足的な色彩を強めながら推移してきた。経済危機のバッファーとしての農業・農村の機能が固定、拡大してきたと言える。

食料安全保障を重視する立場から、このような推移を本書は全体的に見て肯定的に捉えていると思われる。自由貿易の立場から競争力のない小麦自給の低収益性を指摘しながらも、人口の3分の2を占める農村部住民が食料にアクセスする方法として自給が最も確実でコストがかからないことを否定していない。農業生産性の向上と商品作物の拡大に裏付けられた農地市場の発達という展望を短期的に描けない状況では他に選択肢はないということであろう。著者は指摘していないが、綿やシュガービートなどの工芸作物とは異なり、農民が直接市場アクセス可能な小麦等への政策的な傾斜が家族経営の自立に貢献したことも評価されなければならないと思われる。

より社会誘導的（social oriented）な観点からの人々の意識変化に対応した政策・援助が必要という主張には全面的に賛同できるが、関わった分野の制約から一般的な問題提起にとどまっているのが残念である。都市労働力を帰農させることを可能にした社会構造や、意識改革に重点を置いた政策的な融資や普及事業が果たした役割などについても触れてほしかったと思う。

経済発展についても今後の具体的な展望は示されていない。資源に乏しい内陸の小国という恵まれない条件のもとで、キルギス経済は過去連邦や国際機関等からの財政的支援により成り立ってきた。この構造を打破し当面農業を中軸に据えた内発的發展をどのような回路で促していくのかという点に関してやや悲観的なようにも見える。

最近来日したキルギス農業公庫代表に、農地担保は融資にうまく機能しているのか、担保処分の事例はあるのかと質問してみたが、答えは「大変難しい問題だ」というものであった。1997年の現地調査で、民営化し最も成功していると言われていた小集団農場のリーダーに「周辺農場を買収して規模拡大する気はないか」と質問したところ、「現在面倒を見ている連中で手一杯。これ以上手を広げる気はない」との答えがあり、副首相との会見で「農地とその住民を切り離せない状況で土地市場は成立しない」と具申したことがある。家族経営に都市から労働力が流入する中でこの構造に大きな変化はないと見るべきであろう。著者の土地登記制度改革プロジェクトの緊急性に対する疑念はよく理解できるが、本書でも再三強調されているように土地改革の成果が現れるまでには一世代を要するのである。わが国で最初に農地担保金融が検討の俎上に上がってから勸業銀行の創設までには20余年を要したが、そのおもな原因は登記制度の未整備にあったと言われている。キルギスでの土地改革がもたらす影響について、同国農業金融改革協力に関わった者として息長く見ていきたい。

（農林漁業金融公庫福岡支店長）